Interim Report on a Study of the Impact of Potential Free Trade in Textiles and Clothing Between Canada and the United States

Government of Canada
Gouvernement du Canada

Textile and Clothing Board
Commission du textile et du vêtement

Canada

INTRODUCTION

In his letter of June 6, 1983, the Minister of Industry, Trade and Commerce requested, pursuant to Section 20 of the Act creating the Textile and Clothing Board, that the latter undertake a study of the economic impact of the potential mutual elimination of tariff and non-tariff barriers to trade between Canada and the United States for textile and clothing products.

In accordance with the Minister's directives the study should be aimed at determining the potential impact of the removal of barriers on productivity, competitiveness, investment, employment and national and regional industrial structures. It should take into account existing institutional and corporate factors, but should not touch on the negotiability aspects of a free trade zone, nor should it consider the international implications of such an arrangement.

On August 6, 1983, that is immediately after the reopening of plants following their annual holiday shutdown period, the Board published a notice in the Canada Gazette that it was undertaking this study, and distributed this notice to a large number of associations and firms in the textile and clothing sectors. The notice stipulated that written briefs on the subject be submitted not later than October 31, 1983, and that hearings relating to the study would be held in November of the same year.

The Board received 45 written briefs, and 74 participants[1] appeared before the Board during private hearings which were held between November 7 and December 8, 1983 in Ottawa, Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg and Vancouver.

---

[1] See list in appendix I.

The Board also undertook additional research carried out either by its own personnel or by outside consultants.

This report, which has been prepared immediately after the hearings were completed, is only a brief preliminary report summarizing the positions taken by the participants in their written briefs and in the opinions expressed during the hearings. This preliminary report has been prepared pursuant to the wish expressed by the Minister to receive a report before the end of 1983.

A final report combining the results of research carried out by the Board and the information contained in the briefs and obtained during the hearings will be presented to the Minister in April 1984.

A. The free trade area and its advantages

The free trade area under consideration in this study would include two countries, Canada and the United States, and would cover two large product groups, textiles and clothing. The two countries would eliminate the barriers to trade for these two product groups, and these would be traded freely, without tariffs nor significant non-tariff barriers.

The free trade area would normally cover only the products made in one or the other of the partner countries. Products from third countries not party to the sectoral free trade arrangement would continue to be subject to tariffs and, where applicable, to restraint measures as applied at present by the two countries. Any free trade arrangement would therefore require a definition of what can or cannot be considered a product of one or the other country, and should specify the minimum domestic content for each product. This domestic content is generally expressed as a given percentage of the production costs incurred in either

participating country.[2]

The advantages of such an arrangement were easily identified by the participants. Canadian producers clearly perceive the advantage represented by a population ten times larger than that in their present market, and with a per capita disposable income slightly greater than that of the Canadian population.

The elimination of tariff barriers would allow greater access to numerous intermediate products, thereby contributing to lower production costs while assuring a much wider choice of intermediate products than is available at present to the Canadian producers.

There are numerous possibilities for Canadian firms to specialize in the event that a free trade area is established between Canada and the United States.

In this respect two major routes for specialization have been identified by the participants: specialization in certain basic product lines, and specialization in certain niches of high quality products.

Progressive specialization in basic products leads to economies of scale, that is, much longer production runs than at present. Economies of scale increase labour productivity as well as productivity of the equipment, thus contributing significantly to lower production costs.

---

[2] In the automotive trade pact between Canada and the United States this percentage is set at 50 per cent.

Specialization in fewer products also makes possible a reduction of raw material and finished product inventories, and contributes to a more efficient use of the working capital.

Specialization in niches of high quality products means that producers, generally operating in the higher price brackets, could specialize in products requiring highly skilled labour, without having to produce also at lower quality levels as they must do at present because of the small size of the market for high quality products. A free trade area would provide a sufficiently large market for these products, thus eliminating the problems of mixing production at two levels of quality. In addition to allowing for greater productivity, this specialization in niches of high quality products would also allow significant reductions in raw material and finished product inventories.

Garment producers recognize that free trade could mean a larger number of retailers to sell to, and greater availability of fabrics. One of the traditional complaints of garment producers has concerned the high degree of rationalization of the primary textile industry and the resultant limitation in fabric availability, and the great concentration of retail trade. Free trade in textiles and clothing would mean that these producers would have access at the same time to a larger choice of fabrics, a larger number of sources of supply, and more outlets to market their products.

With regard to consumers, free trade would mean for them a greater selection of products at lower prices.

The free trade area suggested for the textile and clothing sectors involves greater coverage than the one involving the automotive sector. In the case of automotive products, only the producers of these products are allowed to import them duty free, while in the case of

textiles and clothing, everybody would be allowed to import duty free including retailers and consumers. The free trade area would therefore increase competition between domestic products and duty free imported products at every stage from the fiber producer to the consumer.

Therefore, in principle, free trade would have several advantages for both producers and consumers.

B. Some problems related to potential free trade in textiles and clothing

It can be said that textile and clothing industry structures in both Canada and the United States are largely similar. In fact, the product ranges are about the same, the technologies used are similar, and the size distribution of firms in both countries indicates a predominance of small and medium size firms and family-owned operations, except, of course the man-made fibre producers and the manufacturers of standardized clothing items (such as men's shirts and pants) among which are some multinational firms.

The apparent similarity of these industry structures could, in theory, justify the conclusion that a free trade area in these sectors would facilitate greater specialization and consolidation into larger and possibly more viable production units.

Nevertheless, numerous participants view potential free trade with some apprehension. In their written and oral presentations they have expressed the reasons for their apprehension.

1. While wages paid in Montreal and Toronto are close to those paid in New York, there are large areas in the United States where wages paid are significantly lower than in Canada. This is the case in Georgia and the two Carolinas for the textile industry, and the southeast and southwestern regions of the United States for the clothing industry. It should also be mentioned that in these same regions the degree of unionization is much less than in Canada, and labour regulation is significantly less restrictive.

Further, during the last few years, the spread between direct and indirect wages paid in Canada and those paid in the United States in these industries has widened considerably, and the differences in wages would be even more pronounced except for the depreciation of the Canadian dollar. Finally, it must be pointed out that any subsequent rise of the Canadian dollar in relation to the United States dollar would reduce further the competitive ability of Canadian producers against their potential competitors in the United States.

2. In addition to this wage disadvantage, the costs of building plants in southern United States are lower than in Canada. This difference, which has been calculated at about 35 per cent, results in part from lower wages in the construction trade, and in part also because of less stringent requirements for building in a milder climate.

Machinery and equipment costs are about the same as in Canada, but financial costs are lower.

However, Canada retains an advantage in terms of unit costs of energy, but this advantage is only marginal in view of the savings in energy for a plant location in a warm climate.

3. In southeastern United States, transportation costs of raw materials for the textile industry located there are minimal, since cotton and man-made fibers are also produced locally.

The transportation costs of finished products have also become more favourable than in Canada, following deregulation of transportation rates.

Under these conditions, it would likely be more advantageous to set up new production facilities or gradually relocate some activities in southern United States in reference to Canada. Those activities which would be most likely to benefit from such relocation are those for which there is no particular advantage in being located near its clients. This would be the case for yarn spinning, fabric weaving and knitting, and manufacturing of standardized garments (jeans, shirts, hosiery, underwear, etc.).

4. Canadian subsidiaries of American firms would have to undergo major adjustments. Where the production costs of these subsidiaries are similar to those in the American plants, the probable tendency would be towards much more specialization than at present. Where production costs are higher in Canada than in the United States, the maintenance of Canadian plants would be questionable. This would be inevitable for those industry sectors where there is overall excess capacity, which is the case for certain man-made fibres.

The arrangement for the automotive industry resolved the problem of Canadian subsidiaries of American firms by requiring commitments by the parent companies to maintain investments, production and employment in proportion with their total sales in Canada. Similar commitments for the textile and clothing industries would be more difficult to apply since there are only a few American firms with Canadian subsidiaries in these

industries, whereas in the automotive industry all the firms have subsidiaries.

5. Many Canadian firms, particularly in the clothing industry, carry out a substantial amount of business by producing under licence certain items with an international trade name. These licencing agreements will, for a fee, allow the exclusive use of an American or international trade mark for the period stated in the agreement.

In a free trade area, the future of licenced producers would be jeopardized. There is no major reason to prevent the American companies owning trademarks from taking back their exclusive licences. Since free trade effectively allows free movement of goods without having to pay duty, there would be no further need for a licencing agreement.

Licences from producers in other countries than the United States could also be in danger; only one licenced producer for North America would be required to satisfy the demand. The owner of the trademark, often a designer in a third country, could, because of the relative sizes of the Canadian and United States markets, give to only one manufacturer in the United States the exclusive rights to produce and distribute items bearing his trademark.

6. Canadian producers are somewhat apprehensive with regard to non-tariff barriers. In their opinion it would be important that these barriers be unified and their interpretation made uniform in both countries.

In this respect, mention was made of labelling regulations and in regulations concerning the flammability of products, where there are

important differences concerning childen's clothing. Mention was also made of anti-dumping laws: Canadian producers fear that in the event they are successful in selling their products in the United States, they could be accused of dumping practices by their American competitors.

The Canadian producers would also like to be assured that interpretation of rules concerning the determination of value for duty be identical in both countries, and that rules on domestic content of products be applied uniformily. They expect also that administrative delays be cut to a minimum. There are actually some Canadian exporters who, in 24 to 30 months of export activity, have not succeeded in obtaining a single definitive tariff ruling from the United States customs authorities. In a free trade area the interpretation of domestic content rulings of exported products could suffer from the same delays and cause the same uncertainties.

Finally, many Canadian producers are afraid of "Buy American" campaigns. They consider, rightly or wrongly, that these campaigns are much more efficient in the United States than in Canada, and they see in this a major non-tariff barrier.

7. Marketing of their products in the United States constitutes a major challenge for many Canadian producers. While American products are generally well known in Canada because of the numerous American fashion magazines distributed here and of the televised American publicity reaching this side of the border, American retailers and consumers know little or nothing about Canadian products and trade names because the medias of this country do not reach the American public.

Efficient marketing requires first a product with a "difference", and only a sales organization equal to or better than those of U.S. manufacturers would enable Canadian manufacturers to earn the trust of U.S distributors and retailers.

There are very few Canadian manufacturers who can boast of having such "different" products. Most of them would have to develop novel products which would allow them to find a niche within the free trade area. Moreover, very few Canadian manufacturers have researched the U.S. market and tried to set up a distribution system in it. Their efforts were apparently blocked either by the ornamentation clause of the U.S. customs tariff which results in prohibitive duty levels, or by the need to invest considerable funds in a sales network and in advertising, funds which they rarely have under the present conditions.

However, some Canadian manufacturers have succeeded in penetrating the U.S. market. In most cases it involved products which were highly differentiated in terms of quality and design, and/or products often subject to relatively low U.S. duty rates.

8. The Canadian producers consider that a project of such scope as free trade with the United States must be linked with a temporary assistance program for industry covering several aspects of industry activity.

First, the program should provide investment assistance in a manner similar to the present program of the Canadian Industrial Renewal Board. Such assistance would ensure that the textile and clothing industries could make the necessary investments to reorganize their production.

Second, there should be provision for a marketing assistance program. This program would partially cover the costs of studies of selected markets, of shows and publicity, as well as part of the costs of setting up consortia or sales offices.

Third, the program would provide design assistance. Many producers feel that design should be considered as part of the industry infrastructure on the same basis as equipment. In making design less costly for the producer, the program would ensure the generalization of good design in the same way that CIRB ensures at present the generalization of advanced production technologies.

A good number of producers have emphasized the fact that creation of a free trade area should be accompanied by the stabilization of textile and clothing imports from low-cost countries. Indeed, it appears to them that it is difficult to face two challenges at the same time. If the erosion of their markets continues at the present rate they would not be able to generate sufficient funds to adjust in preparation for the implementation of free trade.

9. All the participants expressed their opinions regarding the transition period which they considered necessary to change from the current situation to that of freer movement of products between the two countries.

A small minority of participants, generally those who are already selling a significant proportion of their production in the United States, did not see the necessity for a transition period and said they were ready overnight or with minimum prior notice to enter into a free trade arrangement.

In contrast, other producers have suggested much longer transition periods of 3, 5, 10 or even 15 years, the duration of the transition period suggested depending on the degree of adjustment required.

The representations concerning the transition period brought out two major dilemmas for which the participants could see no solution.

The first dilemma concerns the timing of the transition periods in the textile and clothing industries. Most of the participants recognized that adjustment in the textile industry would be more difficult and take more time than in the clothing industry. However, it would be preferable for the clothing industry to benefit from free trade in textiles before liberalization of trade in clothing is undertaken. If the transition period for clothing were to start only at the end of the transition period for primary textiles the total transition period would be too long to be efficient.

The second dilemma relates to the transition periods in the United States and in Canada. The Canadian manufacturers consider that the burden of adjustment would fall on them only, the U.S. producers having little or no adjustment to make to serve the Canadian market. Also, since Canadian producers would have to fight hard to make their products known and accepted in the United States while their U.S. counterparts would not find such obstacles in their path, many participants have concluded that the United States should open their borders immediately to Canadian textile and clothing products while Canada should have the advantage of a transition period of several years during which Canadian tariff barriers would be lowered progressively.

CONCLUSION

The oral and written presentations of the participants have generally allowed identification of the advantages of a free trade area between Canada and the United States. They also have brought in evidence the disadvantages and the risks of such a project. Some sub-sectors are convinced that they would come out winners. Others, as numerous and maybe more so, are convinced of the opposite. Again, others perceive a possible net advantage for their operations on condition that they gradually abandon their production in Canada and transfer it to the United States.

APPENDIX I

LIST OF PARTICIPANTS TO THE STUDY WHO PRESENTED BRIEFS TO THE BOARD AND/OR APPEARED AT PRIVATE HEARINGS

	Brief	Hearing
Aero Garment Limited	x	x
Amalgamated Clothing & Textile Workers Union	x	x
Apparel Manufacturers Association of Ontario	x	x
Ballin Inc.	x	x
Barry Manufacturing Company Limited	x	x
Bay Mills Ltd.		x
Bell Tootal Inc.	x	x
Bermatex Inc.		x
Bernard Cowan Inc.		x
Britex Ltd.		x
Brodkin Industries Inc.		x
Canadian Apparel Manufacturers Institute	x	x
Caulfeild, Burns and Gibson Limited		x
Children's Apparel Manufacturers' Association	x	x
Canadian Carpet Institute	x	x
Canadian Textiles Institute	x	x
Celanese Canada Inc.	x	x
Centrale des Syndicats Démocratiques	x	x
Century 21 Apparels Ltd.	x	x
Claudel Inc.		x
Cleyn & Tinker Inc.		x
Cluett, Peabody Canada Inc.	x	x

	Brief	Hearing
Commonwealth Curtain Co.		x
Consoltex Canada Inc.	x	x
Consumers' Association of Canada	x	
Coppley, Noyes & Randall, Limited	x	x
Dan Heap, M.P. for Spadina	x	x
Dance Originals and Tailored Juniors	x	x
Dominion Textile Inc.	x	x
DuPont Canada Inc.	x	x
Dylex Limited	x	x
Elite Blouse & Skirt Mfg. Ltd.	x	x
Forsyth Tradidng Co.		x
Gemini Fashions of Canada Ltd.	x	x
George Sheard Canada Inc.		x
Grand National Trouser Inc.	x	x
Hanson-Mohawk Inc.		x
Harvey Woods Limited	x	x
Huntingdon Mills Ltd.	x	x
International Ladies' Garment Workers' Union	x	x
Jantzen Canada Inc.		x
Jones Tent & Awning Limited	x	x
K-Brand Ltd.	x	
Koret Canada Inc.	x	x
Kovac Manufacturing Inc.	x	x
L. Davis Textiles Co. Ltd.		x
L.W.L. Ltée	x	
Lindzon Limited	x	x
Lutfy Ltd.	x	
Marquesa Fashions Inc.	x	
Midwest Garments Corporation		x
Monaco Group Inc.		x

	Brief	Hearing
Montreal Dress and Sportswear Manufacturers Guild		x
Montreal Fast Print Ltd.		x
Morbern Inc.		x
Nalpac Inc.		x
Nova Scotia Textiles, Limited		x
Patons & Baldwins Canada Inc.	x	x
Paulman International Div. of Weston Apparel Manufacturing Company		x
Peerless Clothing Inc.	x	x
Rice Sportswear Ltd.		x
Riviera Slacks Inc.	x	x
Satexil Inc.		x
Silknit Ltd.		x
Silpit Industries Co. Ltd.	x	x
Standard Knitting Ltd.		x
Stanfield's Limited	x	x
Stephen Kape Industries Inc.		x
Surrey Classics Manufacturing Limited		x
Tan Jay International Ltd.	x	x
Taran Furs Inc.		x
Textiles Dionne Inc.		x
Toronto Dress & Sportswear Manufacturers Guild Inc.		x
Toronto Ontario Designers		x
Wabasso Inc.	x	x
Warren K. Cook Limited		x
Wescott Fashions Ltd.		x
West Coast Woollen Mills Ltd.	x	x
Western Glove Works Ltd.	x	x

Rapport préliminaire sur une étude des conséquences économiques d'un libre-échange éventuel des produits du textile et du vêtement entre le Canada et les États-Unis

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Commission du textile et du vêtement
Textile and Clothing Board

Canada

INTRODUCTION

Dans une lettre du 6 juin 1983, le Ministre de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale a demandé que, en vertu de l'Article 20 de la Loi créant la Commission du textile et du vêtement, cette dernière entreprenne l'étude des effets économiques d'une élimination mutuelle des barrières douanières et non-douanières entre le Canada et les États-Unis dans le secteur des industries de textiles et de vêtements.

Selon les directives du Ministre, l'étude doit porter sur les effets potentiels de l'élimination des barrières sur la productivité, la capacité de concurrence, les investissements, l'emploi et les structures industrielles nationale et régionales. Elle doit tenir compte des caractéristiques institutionnelles et corporatives existantes, mais elle ne doit pas porter sur la négociabilité d'une telle zone de libre-échange, ni sur les implications internationales d'un tel arrangement.

Le 6 août 1983, soit immédiatement après la réouverture des entreprises suite à leur période de fermeture annuelle, la Commission a fait publier un avis dans la Gazette du Canada à l'effet qu'elle entreprenait cette étude et a fait parvenir copie de cet avis à un grand nombre d'associations et d'entreprises de textiles et de vêtements. L'avis stipulait que les mémoires écrits devaient parvenir à la Commission au plus tard le 31 octobre 1983 et que des audiences sur le sujet allaient avoir lieu en novembre de la même année.

La Commission a reçu 45 mémoires écrits et 74 intervenants[1] ont comparu devant elle au cours d'audiences privées qui ont pris place entre le 7 novembre et le 8 décembre 1983 à Ottawa, Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver.

---

[1] Voir la liste à l'Annexe 1.

La Commission a aussi entrepris ses propres recherches exécutées en partie par son personnel et en partie par des consultants de l'extérieur.

Le présent rapport, rédigé immédiatement après la fin des audiences privées, n'est qu'un bref rapport préliminaire qui résume les positions adoptées par les intervenants dans les mémoires écrits et dans les opinions émises au cours des audiences. Ce rapport préliminaire a été préparé en conformité avec le souhait exprimé par le Ministre de recevoir un rapport avant la fin de l'année 1983.

Un rapport final, intégrant les résultats des travaux de recherche de la Commission et l'information obtenue dans les mémoires et au cours des audiences sera présenté au Ministre en avril 1984.

A. La zone de libre-échange et ses avantages

La zone de libre-échange soumise à l'examen des intervenants comprendrait deux pays, le Canada et les États-Unis, et s'appliquerait à deux grands groupes de produits, les produits du textile et ceux du vêtement. Les deux pays supprimeraient ainsi les entraves au commerce dans ces deux groupes de produits et ceux-ci circuleraient librement, sans droits de douane et sans barrières non-douanières d'importance.

La zone de libre-échange ne couvrirait normalement que les produits fabriqués dans l'un ou l'autre des pays partenaires. Les produits venant des pays tiers, non signataires de l'accord de libre-

échange sectoriel, resteraient soumis aux droits de douane et, lorsque pertinent, aux contingentements tels qu'appliqués présentement par les deux pays. Tout accord de libre-échange exigerait donc une définition de ce qui peut ou ne peut être considéré comme le produit de l'un ou de l'autre pays signataire et devrait stipuler le contenu domestique minimum de chaque produit. Ce contenu domestique est généralement défini comme un pourcentage donné des coûts de production encourus dans l'un ou l'autre pays participant.[2]

Les avantages d'un tel arrangement ont été aisément identifiés par les intervenants. Les producteurs canadiens perçoivent clairement l'avantage que représenterait pour eux une population dix fois supérieure à celle de leur marché actuel et disposant d'un pouvoir d'achat par tête légèrement supérieur à celui de la population canadienne.

La suppression des barrières douanières donnerait accès à une multitude de produits intermédiaires et, de ce fait, contribuerait à abaisser les coûts de production tout en assurant un éventail de choix de produits intermédiaires beaucoup plus large qu'à présent pour les producteurs canadiens.

Les possibilités de spécialisation des entreprises canadiennes sont nombreuses dans l'hypothèse d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

---

[2] Dans l'accord sur l'automobile entre le Canada et les États-Unis ce pourcentage est fixé à 50 pour cent.

A cet égard, deux voies majeures de spécialisation ont été identifiées par les intervenants: la spécialisation dans certaines lignes de produits de base, et la spécialisation dans certaines niches de produits de qualités.

La spécialisation progressive dans les produits de base ouvre la voie à des économies d'échelle, c'est-à-dire à des séries beaucoup plus longues que présentement. Les économies d'échelle accroissent la productivité du travail aussi bien que celle de l'équipement et, de ce fait, peuvent représenter une contribution majeure à l'abaissement des coûts de production. La spécialisation dans un plus petit nombre de produits permet aussi de réduire les stocks de matières premières et de produits finis et contribue à un usage plus rationnel du capital roulant.

La spécialisation dans des niches de produits de qualité signifie que des producteurs, généralement dans le haut de la gamme des prix, pourraient se spécialiser dans des produits exigeant une main-d'oeuvre hautement qualifiée, sans avoir à produire des biens de qualité moindre comme ils doivent le faire présentement à cause de l'exiguïté du marché de produits de qualité. La zone de libre-échange assurerait un débouché suffisant pour ces produits et éviterait ainsi les problèmes que tout mélange de produits de diverses qualités impose. En plus d'une productivité plus élevée, cette spécialisation dans des niches de produits de qualité conduirait aussi à des réductions significatives des stocks de matières premières et de produits finis.

Les producteurs de vêtements voient dans la zone de libre-échange la possibilité d'un éventail plus grand de détaillants et de tissus disponibles. Une des plaintes traditionnelles des producteurs

de vêtements a toujours été le degré élevé de rationalisation de l'industrie primaire et le choix limité de tissus qui s'ensuit de même que la forte concentration du commerce de détail. Une zone de libre-échange en textiles et vêtements permettrait à ces producteurs de multiplier à la fois le choix de leurs tissus, leurs sources d'approvisionnement et les voies de commercialisation de leurs produits.

Quant aux consommateurs, la zone de libre-échange se traduirait par un choix plus ouvert de produits à des prix plus bas.

La zone de libre-échange suggérée dans les secteurs des textiles et vêtements est plus large que celle qui existe dans le secteur de l'automobile. Alors que dans le cas des produits d'automobile, seuls les producteurs de tels produits sont habilités à les importer sans droits de douane au pays, dans le cas des textiles et des vêtements, tous pourraient se prévaloir des importations sans droits de douane, y compris les détaillants et les consommateurs. La zone de libre-échange accroîtrait donc la concurrence entre les produits domestiques et les produits importés en franchise de douane à tous les niveaux, de celui des producteurs de fibres jusqu'à celui du consommateur.

Ainsi, en principe, la zone de libre-échange représenterait de nombreux avantages pour les producteurs aussi bien que pour les consommateurs.

B. Quelques problèmes soulevés par le projet de libre-échange dans les secteurs des textiles et des vêtements

On peut dire que les structures des industries du textile et du vêtement au Canada et aux États-Unis sont largement similaires. En effet, la gamme des produits y est à peu près la même, les technologies utilisées dans la production se ressemblent, et la distribution des entreprises selon la taille indique une prédominance, dans les deux pays, de la petite et moyenne entreprise et de l'entreprise familiale en tant que régime de propriété, sauf, bien entendu, dans le cas des producteurs de fibres synthétiques et de produits standardisés de vêtements (tels que les chemises pour homme et les pantalons) où on trouve quelques entreprises multinationales.

La similitude apparente de ces structures industrielles justifierait théoriquement la conclusion qu'une zone de libre-échange, dans ces secteurs, faciliterait une spécialisation plus poussée des entreprises et leur consolidation en unités plus grandes et, vraisemblablement, plus viables.

Néanmoins, de nombreux intervenants voient le projet d'une zone de libre-échange avec quelque appréhension. Dans leurs présentations écrites et orales ils ont précisé les raisons de leur appréhension.

1. Alors que les salaires versés à Montréal et à Toronto sont proches de ceux versés à New York, il y a des grandes régions aux États-Unis qui versent des salaires sensiblement plus bas qu'au Canada. Tel est notamment le cas des régions de la Georgie et des deux

Carolines pour l'industrie textile, et des régions du sud-est et du sud-ouest des États-Unis pour l'industrie du vêtement. Il faut ajouter que, dans ces mêmes régions, le degré de syndicalisation est beaucoup plus bas qu'au Canada et la réglementation du travail beaucoup moins contraignante.

De plus, au cours des récentes années, les salaires directs et indirects au Canada ont subi un sérieux dérapage par rapport aux salaires versés dans ces industries aux États-Unis, et les différences de salaires seraient encore plus marquées n'eut été la dépréciation du dollar canadien. Enfin, il faut noter que toute hausse subséquente du dollar canadien par rapport au dollar des États-Unis réduirait encore davantage la capacité de concurrence des producteurs canadiens par rapport à leurs concurrents potentiels des États-Unis.

2. En plus de ce désavantage quant aux salaires versés, il faut ajouter que les coûts de construction des usines dans le sud des États-Unis sont plus bas qu'au Canada. Cette différence, qu'on établit à quelque 35 pour cent, provient en partie des salaires plus bas dans l'industrie de la construction, et en partie des spécifications moins exigeantes des bâtiments dans un climat moins rigoureux.

Le coût des machines et des pièces d'équipement est à peu près le même qu'au Canada, mais les coûts financiers sont plus bas.

Le Canada garde cependant un avantage en matière de coût unitaire d'énergie, mais cet avantage est marginal à cause des économies d'énergie que représente une localisation dans un climat chaud.

3. Dans le sud-est des États-Unis, les coûts de transport des matières premières de l'industrie textile qui y est localisée sont insignifiants puisqu'on y produit localement le coton et les fibres artificielles.

Les coûts de transport des produits finis sont aussi devenus plus favorables qu'au Canada, à la suite de la déréglementation des tarifs des transports.

Dans ces conditions, de nouvelles implantations industrielles ou une relocalisation progressive de certaines activités au sud des États-Unis de préférence au Canada pourraient s'avérer plus avantageuses. Les activités qui seraient les plus aptes à bénéficier de telles relocalisations éventuelles sont celles qui ne tirent pas un avantage particulier d'une localisation près de la clientèle. Il en serait ainsi pour des activités de filature, de tissage, de tricotage de tissus et de fabrication de vêtements standardisés (jeans, chemises, bas et chaussettes et sous-vêtements, etc.).

4. Les filiales canadiennes d'entreprises américaines seraient soumises à des ajustements majeurs. Là où les coûts de production de ces filiales sont similaires à ceux des usines américaines, la tendance sera probablement celle d'une spécialisation beaucoup plus poussée qu'actuellement. Là où les coûts de production sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis, le maintien des usines canadiennes serait remis en question. Cette remise en question serait inévitable là où le secteur d'activité souffre d'une surcapacité globale comme c'est le cas pour certaines fibres synthétiques.

L'accord dans l'industrie de l'automobile a résolu le problème des filiales canadiennes d'entreprises américaines par des engagements pris par les sociétés-mère à l'effet que les investissements, la production et l'emploi dans cette industrie au Canada seraient fonction des ventes totales réalisées au Canada. Des engagements analogues dans les industries du textile et du vêtement sont plus difficiles à concevoir parce qu'il n'y a, dans ces secteurs, qu'un petit nombre d'entreprises américaines qui ont des filiales canadiennes, alors que c'est la totalité dans le cas de l'industrie automobile.

5. De nombreuses entreprises canadiennes, particulièrement dans l'industrie du vêtement, réalisent un chiffre d'affaires important en produisant sous licence des articles de marque étrangère. L'accord de licence permet, contre paiement d'un droit, l'utilisation exclusive d'une marque américaine ou internationale au Canada pour une période de temps stipulée dans l'accord.

Au cas d'une zone de libre-échange, l'avenir des producteurs sous licence serait mis en péril. Il n'y a pas de raison majeure pour que les licences d'exclusivité pour une marque américaine ne soient pas reprises par les compagnies propriétaires de cette marque. Le libre-échange permettant, en effet, la libre circulation des biens sans droits de douane, l'accord de licence devient sans objet.

Les licences accordées par des producteurs de pays autres que les États-Unis pourraient aussi être mises en danger: un seul producteur licencié en Amérique du Nord suffirait à satisfaire la

demande. Le propriétaire de la marque, souvent un dessinateur de mode, résidant dans un pays tiers, pourrait, à cause des dimensions relatives des marchés de vêtements au Canada et aux États-Unis, accorder l'exclusivité dans la production et la distribution des produits portant sa marque, à un seul manufacturier situé aux États-Unis.

6. Les producteurs canadiens ont quelques inquiétudes au sujet des barrières non-douanières. A leurs yeux, il serait important que ces barrières puissent être unifiées et leur interprétation rendue uniforme dans les deux pays.

A cet égard, on a mentionné les règlements d'étiquetage et la réglementation concernant la flammabilité des produits où une différence importante existe en matière de vêtements pour enfants. On a mentionné également l'application de la Loi anti-dumping: les producteurs canadiens craignent qu'en cas de succès de leurs produits aux États-Unis, ils soient accusés par leurs concurrents américains de pratiques de dumping.

De plus, les producteurs canadiens aimeraient être assurés que les interprétations des règles d'évaluation douanière soient identiques dans les deux pays et que la règle concernant le contenu domestique des produits soit appliquée de façon uniforme. Ils s'attendent aussi à ce que les retards administratifs soient réduits au minimum. Il y a actuellement des exportateurs canadiens qui, depuis 24 ou 30 mois, n'ont pas réussi à obtenir une seule imposition définitive de la part des autorités douanières américaines. Dans le cas d'une zone de libre-échange l'interprétation des règles du contenu domestique des produits exportés pourrait accuser les mêmes retards et causer les mêmes incertitudes.

Finalement, beaucoup de producteurs canadiens craignent les campagnes "Buy American". Il considèrent, à tort ou à raison, que ces campagnes sont beaucoup plus efficaces aux États-Unis qu'au Canada et voient là une barrière non-douanière importante.

7. C'est la mise en marché de leurs produits aux États-Unis qui constitue un défi majeur pour de nombreux manufacturiers canadiens. Alors que les produits américains sont généralement bien connus au Canada à cause de nombreuses revues de mode américaines distribuées ici et de la publicité télévisée captée de ce côté de la frontière, les détaillants et les consommateurs américains ne connaissent peu ou pas du tout les produits et les marques canadiens parce que les média de notre pays n'atteignent pas le public américain.

Une mise en marché efficace exige d'abord un produit différencié et seul un service de vente égal ou supérieur à celui assuré par les manufacturiers américains permettrait aux manufacturiers canadiens de gagner la confiance des distributeurs et des détaillants américains.

Or, les manufacturiers canadiens disposant d'un produit différencié sont peu nombreux. La grande majorité d'entre eux devrait donc développer des produits originaux qui leur permettraient de trouver une niche dans la nouvelle zone de libre-échange. De plus, peu nombreux sont les manufacturiers canadiens qui ont exploré le marché américain et qui ont essayé d'y établir un réseau de distribution. Leurs efforts se sont heurtés, semble-t-il, soit à la clause d'ornementation du tarif douanier américain qui rend les droits douaniers prohibitifs, soit à la nécessité d'investir des sommes considérables dans le réseau de vente et dans la publicité, des sommes dont ils disposent rarement dans les conditions actuelles.

Quelques manufacturiers canadiens ont cependant réussi une percée sur le marché américain. Le plus souvent, il s'agit alors de produits hautement différenciés de par leur qualité ou leur design et/ou de produits qui, souvent, sont soumis à des tarifs douaniers américains relativement peu élevés.

8. Les producteurs canadiens estiment qu'un projet de l'envergure d'une zone de libre-échange avec les États-Unis devrait s'accompagner d'un programme temporaire d'aide à l'industrie composé de plusieurs volets.

Un premier volet serait constitué d'un programme d'aide à l'investissement à l'image du programme actuel de l'Office canadien pour un renouveau industriel. Une telle aide assurerait que les industries du textile et du vêtement pourraient faire les mises de fonds nécessaires à la réorganisation de leur production.

Un deuxième volet contiendrait un programme d'aide à la mise en marché. Ce programme permettrait de prendre en charge en partie les coûts des études sur les marchés-cible, des expositions et de la publicité, ainsi qu'une partie des frais d'organisation de consortia ou de bureaux de vente.

Un troisième volet représenterait une aide au design. Beaucoup de producteurs pensent que le design devrait être considéré comme une partie de l'infrastructure de l'industrie au même titre que l'équipement. En rendant le design moins dispendieux, le programme assurerait la généralisation du bon design comme l'OCRI assure à présent la généralisation des technologies avancées de production.

Un bon nombre de producteurs ont mis en évidence le fait que la création d'une zone de libre-échange devrait s'accompagner d'une stabilisation des importations des textiles et des vêtements provenant des pays à bas coûts de production. Il leur semble en effet qu'il est difficile de faire face à deux défis à la fois. Si l'érosion de leur marché se poursuivait au rythme actuel, il leur serait impossible de générer des fonds suffisants pour se préparer à l'avènement de la zone de libre-échange.

9. Tous les intervenants ont fait connaître leur position au sujet de la période de transition qu'ils jugeaient nécessaire pour passer de la situation actuelle à celle de la liberté de mouvements des produits entre les deux pays.

Une petite minorité des intervenants, généralement ceux qui parviennent dès maintenant à vendre une proportion significative de leur production aux États-Unis, voyaient peu la nécessité d'une période de transition et se disaient prêts à entrer dans une zone de libre-échange d'un jour à l'autre ou avec un préavis minimum.

D'autres producteurs, par contre, ont suggéré des périodes de transition bien plus longues: 3, 5, 10 ou même 15 ans, la longueur de la période de transition suggérée étant fonction de la sévérité de l'ajustement requis.

Les présentations concernant la période de transition ont fait ressortir deux dilemmes majeurs auxquels les intervenants ne voyaient pas de solution.

Le premier dilemme provient de l'agencement nécessaire des périodes de transition dans l'industrie du textile et dans l'industrie du vêtement. La majorité des intervenants reconnaissent que l'ajustement de l'industrie du textile serait plus difficile, et prendrait donc plus de temps que l'ajustement de l'industrie du vêtement. Or, il serait souhaitable que l'industrie du vêtement puisse compter sur les avantages d'un marché libre de textiles avant d'entreprendre la libéralisation du commerce en produits du vêtement. Si la période de transition dans les vêtements ne commençait qu'à la fin de la période de transition en textiles, il en résulterait une période totale de transition trop longue pour être efficace.

Le deuxième dilemme est relié à la longueur des périodes de transition aux États-Unis et au Canada. Les manufacturiers canadiens estiment qu'ils devraient assumer seuls le poids d'un ajustement, les manufacturiers américains n'ayant pas ou à peu près pas d'ajustement à faire pour servir le marché canadien. Comme par ailleurs les producteurs canadiens devraient lutter pour faire connaître et accepter leurs produits aux États-Unis alors que les producteurs américains n'auraient pas à faire face à de tels obstacles, beaucoup d'intervenants ont conclu que les États-Unis devraient ouvrir leurs frontières aux produits canadiens du textile et du vêtement immédiatement alors que le Canada devrait pouvoir bénéficier d'une période de transition de plusieurs années pendant laquelle les barrières douanières canadiennes seraient abaissées progressivement.

CONCLUSION

Les présentations écrites et orales des intervenants ont généralement permis d'identifier les avantages d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Elles ont aussi fait ressortir les inconvénients et les risques d'un tel projet. Certains sous-secteurs sont convaincus qu'ils seraient gagnants. D'autres, aussi nombreux ou plus nombreux peut-être, se disent convaincus du contraire. D'autres encore perçoivent la possibilité d'un avantage net pour leurs activités à la condition qu'ils abandonnent progressivement leur production au Canada et la transfèrent aux États-Unis.

ANNEXE I

LISTE DES PARTICIPANTS A L'ÉTUDE QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES A LA COMMISSION ET/OU ONT ÉTÉ ENTENDUS LORS D'AUDIENCES PRIVÉES

	MÉMOIRE	AUDIENCE
Aero Garment Limited	X	X
Apparel Manufacturers Association of Ontario	X	X
Association des consommateurs du Canada	X	
Association des manufacturiers de mode enfantine	X	X
Ballin Inc.	X	X
Barry Manufacturing Company Limited	X	X
Bay Mills Ltd.		X
Bell Tootal Inc.	X	X
Bermatex Inc.		X
Bernard Cowan Inc.		X
Britex Ltd.		X
Brodkin Industries Inc.		X
Caulfeild, Burns & Gibson Ltd.		X
Celanese Canada Inc.	X	X
Centrale des syndicats démocratiques	X	X
Century 21 Apparels Ltd.	X	X
Claudel Inc.		X
Cleyn & Tinker Inc.		X
Cluett, Peabody Canada Inc.	X	X
Commonwealth Curtain Co.		X

	MÉMOIRE	AUDIENCE
Consoltex Canada Inc.	X	X
Coppley, Noyes & Randall Limited	X	X
Dan Heap, député de Spadina	X	X
Dance Originals and Tailored Juniors	X	X
Dominion Textile Inc.	X	X
Dupont Canada Inc.	X	X
Dylex Limited	X	X
Elite Blouse & Shirt Mfg. Ltd.	X	X
Forsyth Trading Co.		X
Gemini Fashions of Canada Ltd.	X	X
George Sheard Canada Inc.		X
Grand National Trouser Inc.	X	X
Hanson-Mohawk Inc.		X
Harvey Woods Limited	X	X
Huntingdon Mills Ltd.	X	X
Institut canadien des manufacturiers du vêtement	X	X
Institut canadien du tapis	X	X
Institut canadien des textiles	X	X
Jantzen Canada Inc.		X
Jones Tent & Awning Limited	X	X
K-Brand Ltd.	X	
Koret Canada Inc.	X	X

	MÉMOIRE	AUDIENCE
Kovac Manufacturing Inc.	X	X
L. Davis Textiles Co. Ltd.		X
L.W.L. Ltée	X	
Lindzon Limited	X	X
Lutfy Ltd.	X	
Marquesa Fashions Inc.	X	
Midwest Garments Corporation		X
Monaco Group Inc.		X
Montreal Dress and Sportswear Manufacturers' Guild		X
Montreal Fast Print Ltd.		X
Morbern Inc.		X
Nalpac Inc.		X
Nova Scotia Textiles Limited		X
Patons & Baldwins Canada Inc.	X	X
Paulman International Division of Weston Apparel Manufacturing Company		X
Peerless Clothing Inc.	X	X
Rice Sportswear Ltd.		X
Riviera Slacks Inc.	X	X
Satexil Inc.		X
Silknit Ltd.		X

	MÉMOIRE	AUDIENCE
Silpit Industries Co. Ltd.	X	X
Standard Knitting Ltd.		X
Stanfield's Limited	X	X
Stephen Kape Industries Inc.		X
Surrey Classics Manufacturing Limited		X
Tan Jay International Ltd.	X	X
Taran Furs Inc.		X
Textiles Dionne Inc.		X
Toronto Dress & Sportswear Manufacturers' Guild		X
Toronto Ontario Designers		X
Travailleurs amalgamés du textile et du vêtement	X	X
Union internationale des ouvriers du vêtement pour dames	X	X
Wabasso Inc.	X	X
Warren K. Cook Limited		X
Wescott Fashions Ltd.		X
West Coast Woollen Mills Ltd.	X	X
Western Glove Works Ltd.	X	X

POOR

QUALITY

ORIGINAL